

---

## Un acercamiento a la política exterior paraguaya en la era Mario Abdo Benítez

Julietta H. Heduvan<sup>38</sup>

Mario Abdo Benítez asume la presidencia en agosto de 2018 tras haberse impuesto en las elecciones nacionales de abril de ese mismo año, disputadas de manera ajustada (46.46%/ 42.93%) contra el principal opositor, Efraín Alegre, perteneciente al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

Actualmente, los desafíos que se le presentan a Mario Abdo Benítez son diferentes a los asumidos en el pasado, debiendo enfrentar un contexto internacional y nacional complejo. La incertidumbre ante el futuro del orden internacional liberal, la pandemia de Covid-19 y la crisis económica global repercuten también en el plano interno, obligando a su gobierno a tomar nuevas determinaciones a la hora de decidir sobre el futuro de la política exterior del país.

A pesar de haber transitado solo dos de los cinco años de mandato establecidos, para analizar la política exterior de Abdo Benítez, la misma debe ser dividida en (al menos) dos periodos, que responden a tres conducciones distintas del Ministerio de Relaciones Exteriores durante este reducido tiempo. Así, el primer momento es atribuido al ex canciller Luis Alberto Castiglioni (vicepresidente de Duarte Frutos) hasta su renuncia el 29 de julio de 2019; y el segundo período, que corresponde al ex ministro Antonio Rivas Palacios y al actual canciller Federico Gonzáles, el primero, ocupando este cargo desde su asunción a finales de julio de 2019 hasta octubre de 2020, y el último, nombrado recientemente, habiendo sido facilitado un rápido traspaso de mando.

Con el liderazgo del ex canciller Luis Alberto Castiglioni, la política exterior de Paraguay no tuvo muchas divergencias con respecto a la profesada por Eladio Loizaga durante el gobierno de Horacio Cartes. Si bien, Castiglioni no llegó a cumplir el año al mando del ministerio, su administración continuó con una política exterior fundamentalmente reactiva y delineada por la agenda internacional y regional.

Durante este período, el gobierno de Abdo Benítez sostuvo los ejes históricos de política exterior paraguaya con respecto al buen relacionamiento con los países limítrofes, la continuidad de las relaciones bilaterales con Taiwán, el multilateralismo y la alineación casi automática con Estados Unidos.

El único cambio radical que diferenció a la administración de Castiglioni de la política del período cartista estuvo relacionado con la anulación del traslado de la embajada de Paraguay en Israel de Tel Aviv a Jerusalén, realizado por Cartes en mayo de 2018, al término de su mandato, sin haber sido consultado con la nueva administración que debía tomar el mando meses después.

La vuelta atrás de esta acción en septiembre de 2018 generó la respuesta inmediata no sólo de Israel, mediante el cierre de la embajada de ese país en Paraguay y la suspensión de los programas de cooperación, sino también de Estados Unidos, al recibir una llamada del vicepresidente Mike Pence, instando al mandatario paraguayo a revisar su decisión de dar marcha atrás con el traslado de la sede diplomática. Recién un año más tarde, en agosto de 2019, Israel restablecería relaciones diplomáticas con Paraguay y enviaría nuevamente un embajador al país.

Por su parte, en el plano regional, la posición de Paraguay con relación a Venezuela continuó intensificándose, fomentando una postura de sanción hacia el gobierno de Nicolás Maduro, por medio de una participación activa en el Grupo de Lima y siendo el primer país latinoamericano en romper relaciones diplomáticas con Venezuela luego de la asunción de Maduro el 10 de enero de 2019. Además, Abdo Benítez fue uno de los presidentes que participó del evento con supuestos fines humanitarios realizado en la frontera de Colombia y Venezuela en apoyo a Guaidó en febrero de 2019, y días más tarde, el presidente Abdo Benítez recibió a Guaidó en Asunción, como parte de su gira por América del Sur.

La renuncia del canciller Castiglioni se produjo en un contexto de crisis política, provocado por la firma del Acta bilateral de Itaipú. El acuerdo energético, firmado en mayo de 2019 con Brasil, presuntamente elevaba el costo de adquisición de la electricidad generada en la central hidroeléctrica de Itaipú para Paraguay y eliminaba un artículo que permitiría mejores condiciones de venta de la energía paraguaya al mercado brasileiro. La oposición

---

<sup>38</sup> Lic. en Relaciones Internacionales. Miembro del Grupo Jóvenes Investigadores (IRI, UNLP)

denunció que el acuerdo fue negociado en secreto y que sus cláusulas resultaban sumamente perjudiciales para el pueblo paraguayo, por lo que el escándalo terminó con la renuncia del canciller Castiglioni, junto con la del director general paraguayo de la Entidad Binacional Itaipú, José Alberto Alderete, el titular de la Administración Nacional de Electricidad, Alcides Jiménez, y el embajador paraguayo en Brasil, Hugo Saguier Caballero.

El 31 de julio, Mario Abdo Benítez nombra por decreto a Antonio Rivas Palacios como canciller del país, un diplomático de carrera con amplia trayectoria en el rubro. Su primera misión oficial fue la de gestionar nuevas reuniones con el gobierno brasileño buscando la anulación del desventajoso acuerdo, con el fin de reparar los daños provocados por los funcionarios del gobierno de Abdo Benítez y así evitar el juicio político. Finalmente, con la colaboración de Bolsonaro - quien decidió privilegiar las buenas relaciones con Paraguay y mantener la estabilidad política en el país - Rivas Palacios obtuvo su primera victoria diplomática.

El inicio de su gestión demostró semejanzas con la política exterior llevada a cabo hasta ese momento. El único hecho relevante fue la actuación de Paraguay durante el quiebre institucional en Bolivia en diciembre de 2019, cuando Abdo Benítez garantizó el paso seguro del avión que transportaba a Evo Morales y a Álvaro García Linera por territorio paraguayo en su camino a México. Esta decisión corresponde más a una política pragmática que a una ideológica, ya que el interés principal de Abdo Benítez al permitir el asilo transitorio de Evo en territorio paraguayo fue el de mantener las buenas relaciones con los países latinoamericanos, especialmente con el gobierno entrante de Fernández en Argentina de quien vino originalmente la solicitud para llevar a cabo la acción, como también el generar una respuesta solidaria hacia los demás jefes de Estado.

No obstante, durante los primeros meses de 2020 la formulación de la política exterior fue cambiando. Rivas Palacios comenzó a desarrollar un proyecto de política exterior que reflejaba lineamientos coincidentes con un plan de desarrollo nacional. Siguiendo con esta línea, en julio de 2020 la cancillería presentó un proyecto de articulación basado en una nueva "Diplomacia Económica", que vinculaba al Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND) con la Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social (STP). Los objetivos de esta Diplomacia Económica respondían a la búsqueda de la aceleración productiva para el comercio exterior, al fortalecimiento del comercio, a la entrada de divisas, al acercamiento con los productores nacionales y a la creación de puestos de trabajo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020).

En adhesión, los nuevos lineamientos propuestos por la Diplomacia Económica se encuentran en conjunción con los objetivos establecidos por el Mercosur. Entre ellos se pueden destacar: los avances en los acuerdos con la Unión Europea y el EFTA; la promoción de negociaciones con Canadá, Corea del Sur, Singapur y el Líbano; y la intensificación de las conversaciones con la Alianza del Pacífico. Estos puntos fueron trabajados con gran intensidad durante la Presidencia Pro tempore de Paraguay en el Mercosur durante el primer semestre del 2020, con el objetivo de continuar con su desarrollo durante el siguiente periodo.

Sin embargo, la modificación que puso al diplomático Federico González, ex asesor del presidente Abdo Benítez en Asuntos Internacionales, al mando del Ministerio de Relaciones Exteriores se produjo de manera repentina en octubre de 2020, poniendo en duda cuáles podrán ser los ejes centrales de esta nueva administración en materia de política exterior.

Tomando en consideración su primera conferencia de prensa luego de la ceremonia de juramento, el objetivo prioritario de su gestión estará centrado en las negociaciones en torno a la revisión del anexo "C" del Tratado de Itaipú, que se llevarán a cabo con Brasil en 2021, buscando reafirmar la soberanía nacional y energética de Paraguay (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020b). Este punto resulta de vital importancia para el gobierno debido a la repercusión negativa que tuvo la firma del Acta bilateral de Itaipú en 2019, que finalmente debió ser revocada representando altos costos políticos para la administración de Abdo Benítez.

Por otro lado, otros puntos destacados señalan como ejes focales: la recuperación pospandemia, la búsqueda de la apertura de mercados internacionales para la colocación de productos nacionales y el desarrollo en infraestructura, mediante la obra del Corredor Bioceánico en el Chaco Central y el puente en Carmelo Peralta, que abrirán una vía de conexión entre los océanos Atlántico y Pacífico (Agencia IP, 2020).

## Conclusiones

Mediante el análisis de los dos primeros años de gobierno de Mario Abdo Benítez, hasta el momento, es posible identificar dos períodos diferenciados de política exterior, que corresponden a dos gestiones del Ministerio de Relaciones Exteriores: la primera, a cargo del ex canciller Luis Castiglioni entre 2018 y 2019; y la segunda, con Antonio Rivas Palacios como canciller de Paraguay entre julio de 2019 y octubre de 2020.

El despliegue de una política exterior poco definida, sin lineamientos claros y de carácter reactiva y presidencialista, son cuestiones recurrentes en la historia política de Paraguay, que, a su vez, se ven reflejados en los casos analizados, principalmente en el primer año de mandato de Mario Abdo Benítez con el ministro Luis Castiglioni.

Con la llegada de Antonio Rivas Palacios al Ministerio de Relaciones Exteriores la política exterior pareciera haber tenido un cambio de rumbo hacia objetivos más definidos. La introducción de la Diplomacia Económica y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo anticipó nuevas potencialidades que quedarían por fuera de lo meramente retórico y discursivo.

Con una modificación reciente en el cargo de canciller de la nación y con sólo dos años de gobierno aún es muy pronto para anticipar cuál será el resultado de la nueva política exterior del gobierno de Abdo Benítez. Hasta el momento, los cambios efectuados por el ex canciller Rivas Palacios parecían haber sido un acierto, al marcar una notable diferencia en cuanto a la formulación de lineamientos claros de política exterior armonizados con un plan de desarrollo interno. Sin embargo, la asunción de un nuevo ministro, con declaraciones que visibilizan ejes que marcan distancia con respecto a los lineamientos seguidos hasta el momento, da paso a nuevas incógnitas que serán reveladas con el paso del tiempo.

## Bibliografía

Ministerio de Relaciones Exteriores (2020), “Cancillería y STP presentan lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2030 que orientarán la política diplomática y consular”.

<https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/cancilleria-y-stp-presentan-lineamientos-y-objetivos-del-plan-nacional-de-desarrollo-2030-que-orientaran-la-politica-diplomatica>

Agencia IP (2020), “Ganar mercados y buscar el beneficio para la población, desafíos de la Cancillería en el nuevo contexto mundial”. <https://www.ip.gov.py/ip/generar-oportunidades-comerciales-buscar-el-beneficio-para-la-poblacion-desafios-de-la-cancilleria-en-el-nuevo-contexto-mundial/>